



Bruselas, 28 de septiembre de 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Expedientes interinstitucionales:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NOTA

De: Presidencia

A: Comité de Representantes Permanentes/Consejo/Comité Mixto

N.º doc. Ción.: 8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final)
8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)

Asunto: Conjunto de medidas relativas a visados

- Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Código sobre visados de la Unión (Código de visados) (refundición)
- Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un visado itinerante

I. Estado de la cuestión

El 2 de abril de 2014, la Comisión presentó el conjunto de medidas relativas a visados que incluye la propuesta de refundir el Reglamento relativo al Código sobre visados de la Unión¹ (en lo sucesivo, el «Código de visados») y la propuesta de Reglamento destinado a crear un visado itinerante².

¹ Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n.º 810/2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (véase el doc. 8401/14).

² Proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un visado itinerante y por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n.º 562/2006 y (CE) n.º 767/2008 (véase el doc. 8406/14).

El proyecto de Reglamento de refundición del **Código de visados** tiene en cuenta el mayor énfasis político concedido a los efectos positivos de la política de visados sobre la economía de la Unión Europea en sentido amplio y, en particular, sobre el turismo. Su objetivo es asegurar una mayor coherencia con los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020 y contribuir a generar crecimiento económico preservando al mismo tiempo la coherencia con las demás políticas de la Unión, como las referidas a relaciones exteriores, comercio, educación, cultura y turismo.

Con el fin de alcanzar este objetivo, la propuesta plantea una serie de modificaciones que facilitan las oportunidades de viaje para viajeros legales y simplifican el marco legal en interés de los Estados miembros. También establece nuevas categorías de solicitantes de visados que se beneficiarían de estas facilidades de procedimiento. Algunas facilidades de procedimiento se aplican a todos los solicitantes, mientras que otras solo son aplicables a determinadas categorías de beneficiarios: los «solicitantes registrados en el Sistema de Información de Visados (VIS)», las «personas que viajan con frecuencia registradas en el VIS» y los «parientes cercanos» de ciudadanos de la Unión.

En lo que respecta al proyecto de Reglamento relativo al **visado itinerante**, establece un nuevo tipo de visado llamado «visado itinerante». Su objetivo es cubrir un vacío jurídico introduciendo una nueva autorización para personas que tienen un interés o una necesidad legítimos de permanecer durante más de 90 días en el espacio Schengen, pero no lo bastante como para fijar su residencia en ningún Estado miembro. De este modo, proporcionaría una solución para ciertas categorías de personas que tienen este interés o necesidad legítimos por su condición de personas que realizan espectáculos en directo, deportistas y sus equipos en gira de un Estado miembro a otro. La duración de la estancia autorizada dentro del espacio Schengen se ampliaría hasta un año, con posibilidad de prórroga por otro año, pero se limitaría a 90 días dentro de cualquier periodo de 180 días para cada Estado miembro. El futuro Sistema de Entradas/Salidas (SES) a escala de la UE podría ser importante para esta propuesta, ya que permitirá calcular la duración autorizada de la estancia de todos los nacionales de terceros países.

En lo que respecta a los trabajos en el Parlamento Europeo, el Sr. López Aguilar (LIBE, S&D) es el ponente de la propuesta relativa a la refundición del Código de visados, mientras que D. Brice HORTEFEUX (LIBE, PPE) ha sido designado ponente de la propuesta destinada a crear un visado itinerante. Los proyectos de informe se presentaron en la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior el 14 de septiembre. Es probable que la votación sobre las enmiendas a cada una de las propuestas tenga lugar el 13 de octubre de 2015.

En lo que respecta a los trabajos en el Consejo, el Grupo «Visados» inició la primera lectura del proyecto de Reglamento de refundición del Código de visados en junio de 2014 y del proyecto de Reglamento relativo al visado itinerante en octubre de 2014. Los debates se han centrado en un conjunto de facilidades consideradas particularmente problemáticas y para las cuales es preciso encontrar soluciones apropiadas. De hecho, la principal inquietud del Consejo consiste en hallar el equilibrio adecuado entre impulsar el crecimiento económico por medio del turismo dentro de la Unión Europea y prevenir al mismo tiempo la inmigración irregular y los riesgos para la seguridad.

El Comité estudió dichas cuestiones el 24 de septiembre de 2015 basándose en el doc. 11858/15. Sobre esa base, la Presidencia ha preparado el presente documento revisado con vistas a futuros debates en el Comité de Representantes Permanentes y en el Consejo.

II. Cuestiones pendientes

A. Planteamiento general sobre la refundición del Código de visados

Antes de analizar varias cuestiones pendientes percibidas como delicadas y en las que la orientación política de los ministros contribuiría significativamente a hacer avanzar los debates, debería tenerse en cuenta el planteamiento general sobre la refundición del Código de visados.

El objetivo principal de la propuesta de refundición del Código de visados es aportar un efecto positivo sobre la economía de la Unión Europea en sentido amplio, en particular sobre el turismo, creando una serie de facilidades para los viajeros legales que necesiten un visado. Hasta ahora estas facilidades, entre las que se incluyen tarifas más bajas para algunas categorías y procedimientos más sencillos, se concedían en algunos casos a través de la celebración de acuerdos de facilitación entre la UE y terceros países específicos, en combinación con la celebración de acuerdos de readmisión con dichos países. La concesión de facilidades de visado por parte de la UE se ha empleado principalmente como incentivo para convencer a los terceros países correspondientes de que celebren acuerdos de readmisión en paralelo. Dichos acuerdos implican que la otra parte no solo tiene que retornar a sus nacionales sino que además tiene que aceptar a los nacionales de otros terceros países que hayan entrado en la UE por la frontera de dicha parte.

En la Agenda Europea de Migración, la Comisión, en el contexto del retorno, ha indicado que también revisará su planteamiento sobre los acuerdos de readmisión, en los que se dará prioridad a los principales países de origen de migrantes irregulares.

El Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 25 y 26 de junio de 2015, se centró en tres dimensiones principales que deben avanzar en paralelo: reubicación/reasentamiento, retorno/readmisión/reintegración y cooperación con países de origen y tránsito. Concluyó que deberán utilizarse todos los instrumentos disponibles para promover la readmisión de migrantes irregulares en los países de origen y tránsito, basándose en las ideas que presentó la Comisión en el Consejo del 16 de junio¹, que la Comisión garantizará que los compromisos de readmisión se cumplan con eficacia lo antes posible, especialmente los contraídos en el Acuerdo de Cotonú, y que las negociaciones en curso sobre acuerdos de readmisión se aceleren y finalicen lo antes posible, a la vez que se introducen nuevas negociaciones con otros terceros países.

Es posible que convenga replantearse si la introducción de facilidades de visado en el Código de visados, que tradicionalmente se conceden mediante acuerdos, constituye la mejor forma de avanzar en este contexto actualmente.

La Presidencia propone al Consejo que siga un planteamiento político coherente y completo que tenga plenamente en cuenta los esfuerzos actuales en materia de readmisión, seguridad y fronteras, mientras se sigue trabajando hacia la consecución de un efecto positivo de la política de visados sobre la economía de la Unión Europea en sentido amplio y, en particular, sobre el turismo.

B. Cuestiones específicas sobre la refundición del Código de visados

La Presidencia presenta las siguientes cuestiones:

1) La expedición obligatoria de un visado múltiple válido por tres o cinco años para las personas que viajan con frecuencia registradas en el VIS (artículo 21, apartados 3 y 4)

De acuerdo con la propuesta de la Comisión, los consulados expedirán un visado múltiple válido por tres años a las personas que viajan con frecuencia registradas en el VIS que hayan usado legalmente los dos últimos visados obtenidos. Las personas que viajan con frecuencia registradas en el VIS que hayan utilizado legalmente el visado múltiple con un período de validez de tres años podrán obtener un visado múltiple con un período de validez de cinco años siempre que hayan presentado su solicitud a más tardar un año después de la fecha de expiración del visado múltiple con un período de validez de tres años.

¹ Véase el doc. 10170/15.

La gran mayoría de las delegaciones están en desacuerdo con la propuesta de que, si se cumplen todas las condiciones, los consulados no tengan otra opción que expedir un visado múltiple (es decir, o se expide un visado múltiple o no se expide ningún visado), sin ninguna flexibilidad en lo que respecta a la duración de la validez de los visados múltiples, incluso si el solicitante no lo ha pedido. Algunas han argumentado en favor de la introducción de la posibilidad de adaptar la duración del visado múltiple a las necesidades y demandas específicas del solicitante y expedir un visado con un periodo de validez más corto.

Por otra parte, la Comisión insiste en que su planteamiento daría lugar a prácticas armonizadas y a prevenir la búsqueda de visados de conveniencia. La Comisión también alega que su planteamiento podría aliviar la carga de trabajo de los consulados, ya que tendrían que examinar menos solicitudes.

También recuerda que serviría al objetivo económico de la propuesta de refundición, porque los viajeros de buena fe podrían viajar más a menudo a la UE por ocio o por negocios.

A la luz de estas consideraciones, la Presidencia propone lo siguiente:

- *la expedición de visados múltiples no debe convertirse en obligatoria para las personas que viajan con frecuencia registradas en el VIS y la expedición de visados múltiples debe supeditarse a un margen de valoración suficiente que englobaría consideraciones políticas como el riesgo para la seguridad y la cooperación en materia de readmisión;*
- *por tanto, los consulados deberían tener la posibilidad de fijar periodos de duración de la validez de los visados múltiples inferiores a los 3 o 5 años propuestos por la Comisión.*

2) La supresión del artículo 15 del Código de visados vigente por el que se prevé un seguro médico de viaje

En su propuesta, la Comisión ha sugerido la supresión del requisito para los solicitantes de visados de aportar pruebas de haber suscrito un seguro médico de viaje adecuado y válido, al considerar que nunca se ha podido probar el valor añadido real de esta medida.

La gran mayoría de las delegaciones se han opuesto con firmeza a esta modificación y han solicitado que se reinserte la disposición. Debido a las informaciones sobre la existencia de importantes deudas hospitalarias por cuidados médicos proporcionados a «extranjeros», las delegaciones solicitan una mejora del sistema actual en lugar de su abolición.

A la luz de lo anterior, la Presidencia propone lo siguiente:

- *restablecer el artículo relativo al seguro médico de viaje, y*
- *encomendar a los órganos preparatorios del Consejo que estudien cómo podría mejorarse el sistema actual.*

3) El alcance de la definición de «parientes cercanos» de ciudadanos de la Unión (artículo 2, apartado 7)

La Comisión ha propuesto disposiciones para facilitar las visitas familiares de parientes próximos de ciudadanos de la Unión que residan en el territorio del Estado miembro del que son nacionales y de parientes próximos de ciudadanos de la Unión que residan en un tercer país y deseen visitar juntos el Estado miembro del que es nacional el ciudadano de la Unión. Debe observarse que algunos acuerdos de facilitación de visados recientemente adoptados ya prevén esta posibilidad. Los parientes próximos de ciudadanos de la Unión figuran entre las nuevas categorías de solicitantes que estarían autorizados a una variedad significativa de facilidades de procedimiento. El término «parientes próximos» incluye el cónyuge, los hijos, los padres, las personas que ejerzan la patria potestad, los abuelos y los nietos.

Muchas delegaciones han expresado su preocupación o su desacuerdo con la creación de esta nueva categoría de solicitantes, principalmente porque la definición abarca a demasiadas personas y va más allá de lo previsto en la Directiva 2004/38/CE¹. La Directiva establece, por una parte, las condiciones que rigen el ejercicio del derecho de libertad de circulación y residencia dentro del territorio de los Estados miembros por parte de ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias y, por otra parte, el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias. La Directiva define a los miembros de sus familias como: i) el cónyuge, ii) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, iii) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja y, por último, iv) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja. Aunque las facilidades de procedimiento para miembros de las familias previstas en la propuesta reflejan las facilidades ya incluidas en la Directiva 2004/38/CE, las facilidades previstas para los «parientes próximos» son más amplias en la propuesta de la Comisión.

Considerando lo anterior, la Presidencia propone lo siguiente:

- *el alcance de la definición de «pariente próximo» de ciudadanos de la Unión se limite a la de «miembro de la familia» que figura en la Directiva 2004/38/CE.*

4) La representación obligatoria de los Estados miembros (artículo 5, apartado 2)

Actualmente los Estados miembros tienen que cooperar para evitar que se produzca una situación en la que sea imposible examinar una solicitud de visado y tomar una decisión sobre ella porque el Estado miembro competente de conformidad con el Código de visados no tenga presencia ni esté representado en el tercer país en el que el solicitante presente la solicitud. A fin de evitar que en un caso así se obligue al solicitante a viajar a un país en el que el Estado miembro competente tenga presencia o esté representado, la Comisión ha propuesto que se autorice al solicitante a presentar la solicitud en el consulado de uno de los Estados miembros de destino de la visita prevista, o en el consulado del Estado miembro de primera entrada si no pudiera aplicarse la primera opción, y en el resto de los casos también en el consulado de todo Estado miembro que tenga presencia en el país de que se trate.

¹ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Numerosas delegaciones han mostrado preocupación por el hecho de que la solicitud pueda presentarse en cualquier consulado del tercer país, ya que supondría una carga desigual en cuanto a personal y costes para algunos Estados miembros que cuentan con una red consular extensa. Asimismo, las delegaciones han destacado que la práctica vigente basada en los acuerdos de representación existentes es satisfactoria. A modo de solución transaccional, las delegaciones han propuesto que puedan celebrarse acuerdos bilaterales para mejorar la cobertura consular en los terceros países de que se trate.

Habida cuenta de lo anterior, la Presidencia propone que se mantengan las normas actuales sobre competencias y se incluya la posibilidad de que los Estados miembros celebren acuerdos bilaterales con vistas a garantizar la cobertura consular adecuada.

C. El alcance de la propuesta de visado itinerante

La propuesta implica que, en principio, cualquier nacional de un tercer país puede solicitar un visado itinerante si puede aportar pruebas suficientes de que tiene la intención de permanecer en el territorio de dos Estados miembros o más durante más de 90 días sin permanecer más de 90 días en el territorio de ninguno de estos Estados miembros.

Un número significativo de delegaciones ha expresado su profunda inquietud por lo que respecta al alcance de los beneficiarios del visado itinerante y a la dificultad para controlar los movimientos de viajeros que se derivan de la ausencia de controles fronterizos dentro del espacio Schengen. Por lo tanto, se ha propuesto limitar el ámbito de aplicación personal de la propuesta a las categorías específicas de solicitantes que tengan intereses o necesidades legítimos para viajar dentro del espacio Schengen durante más de 90 días.

Asimismo, la propuesta también deroga parcialmente el artículo 20, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, según el cual, cuando un Estado miembro haya celebrado un acuerdo bilateral de exención de visado con un tercer país incluido en la lista que figura en el anexo II del Reglamento de visados («lista libre de visado») antes de la entrada en vigor del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (o en la fecha en la que los Estados miembros adopten la adhesión al Acuerdo de Schengen), las disposiciones de dicho acuerdo bilateral podrán servir de base para que los Estados miembros prorroguen una exención de visado para estancias de más de tres meses en su territorio en favor de los nacionales del tercer país de que se trate. Los ciudadanos de esos terceros países (exentos de visados) pueden permanecer en tales Estados miembros durante el período previsto por el acuerdo bilateral de exención de visados en vigor entre los Estados miembros y estos terceros países, además de la estancia general de 90 días en el espacio Schengen. Esto supone que sus ciudadanos puedan permanecer legalmente en el espacio Schengen durante un periodo prácticamente ilimitado a tenor de los acuerdos de exención de visados de corta duración celebrados por su país y varios Estados miembros.

En su propuesta, la Comisión consideró que la existencia de «prórrogas de estancia» bilaterales es incompatible con el artículo 77, apartado 2, letras a) y c), del TFUE, ya que la política común de visados no puede basarse en la existencia de acuerdos bilaterales anteriores. La Comisión también sostuvo que la aplicación del artículo 20, apartado 2, plantea problemas prácticos y crea inseguridad jurídica, tanto para las autoridades como para los viajeros, especialmente cuando estos últimos deben salir del espacio Schengen. Además, el futuro Sistema de Entradas/Salidas requiere normas inequívocas y, por razones técnicas, no puede tenerse en cuenta la posible aplicación continuada de acuerdos bilaterales de exención de visados al verificar el período de estancia autorizada. Por consiguiente, la propuesta prevé un período transitorio de cinco años para que los Estados miembros «reduzcan progresivamente» el efecto de sus acuerdos bilaterales en lo que se refiere a la duración total de la estancia de los nacionales de terceros países en el espacio Schengen.

Las delegaciones se han opuesto con firmeza a la idea de denunciar los acuerdos bilaterales existentes, ya que, por una parte, los nacionales de los terceros países en cuestión no suponen ningún riesgo para la seguridad ni de inmigración ilegal y, por otra parte, las disposiciones de exención de visados se incluyen con frecuencia en otros acuerdos internacionales que serían difíciles de renegociar desde el punto de vista diplomático, por no hablar de que dichos acuerdos también prevén la exención recíproca de visados que beneficia a los ciudadanos de la UE.

La Presidencia propone lo siguiente:

- *limitar el alcance del proyecto relativo al visado itinerante a algunas categorías de solicitantes, y*
- *encomendar a los órganos preparatorios del Consejo que estudien la cuestión de los acuerdos bilaterales cubierta por el artículo 21, apartado 2, del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, teniendo también en cuenta el futuro Sistema de Entradas/Salidas.*

III. Conclusión

Se ruega al Comité de Representantes Permanentes/Consejo que:

- acuerde la propuesta realizada con arreglo al punto II.A relativo al planteamiento general sobre la refundición del Código de visados;
- acuerde las propuestas realizadas acerca de cuestiones específicas sobre la refundición del código de visados con arreglo al punto II.B;
- acuerde las propuestas realizadas sobre la propuesta de visado itinerante con arreglo al punto II.C

con vistas a acotar los futuros trabajos en los órganos preparatorios del Consejo.
